



Handläggare: Staffan Halleskog
Telefon: 08-508 36 203

Till
Äldrenämnden
den 21 april 2009

Lag om valfrihet - tillämpning i Stockholms stads äldreomsorg

Remiss från äldreroteln (dnr 327-214/2009)

Äldreförvaltningens förslag till beslut

1. Äldrenämnden beslutar att överlämna äldreförvaltningens tjänsteutlåtande som yttrande över remissen "Lag om valfrihet - Tillämpning i Stockholms stads äldreomsorg".
2. Paragrafen justeras omedelbart.

Gunnel Rohlin
direktör

Sammanfattning

Den 1:a januari 2009 trädde en ny lag om valfrihetssystem (LOV) i kraft i Sverige. Lagen är avsedd att fungera som ett frivilligt verktyg för de kommuner och lands-ting som vill konkurrenspröva verksamhet som drivs i egen regi för att därigenom överlåta valet av utförare till brukaren.



Äldreförvaltningen ställer sig positiv till införandet av LOV, då detta medför att fler privata aktörer ges tillträde till marknaden.

Äldrenämnden förvaltar idag stadsövergripande ramavtal avseende vård- och omsorgsboende, hemtjänst och liknande inom äldreomsorgen efter uppdrag av kommunstyrelsen. Äldreförvaltningen förutsätter att förvaltningen även framöver kommer att genomföra upphandlingar enligt LOV på ett motsvarande sätt som görs idag enligt LOU.

Äldreförvaltningen anser att hanteringen av ansökningarna och informationen kommer att öka och förordar därför att upphandlingar sker vid fyra tillfällen per år.

Äldreförvaltningens bedömning är att förvaltningen och uppföljningen av avtal kommer att öka. Vissa verksamheter kommer även fortsättningsvis att upphandlas enligt LOU, vilket medför två parallella upphandlingssystem. För att kunna möjliggöra det utökade åtagandet vad avser upphandlingar anser äldreförvaltningen att ökade resurser bör tillföras verksamheten.

Bakgrund

Den 1:a januari 2009 trädde en ny lag om valfrihetssystem (LOV) i kraft i Sverige. Lagen är avsedd att fungera som ett frivilligt verktyg för de kommuner och landsting som vill konkurrenspröva verksamhet som drivs i egen regi för att därigenom överlåta valet av utförare till brukaren.

Lagen ska utgöra ett alternativ till lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU), och kan tillämpas på bl.a. omsorgs- och stödverksamhet för äldre och för personer med funktionsnedsättning samt på hälso- och sjukvårdstjänster.

Den upphandlande myndigheten som vill tillämpa lagen måste annonsera löpande på en nationell webbplats för valfrihetssystem. Såväl privata företag som ideella organisationer kan ansöka om att bli godkända som leverantörer. Kommuner och landsting ges möjlighet att genom avtal reglera förutsättningarna för valfrihetssystem. Alla leverantörer som ansökt om att få vara med i ett valfrihetssystem och som uppfyller de fastställda kraven godkänns, varefter kontrakt tecknas. Lagen bygger på att det inte är någon priskonkurrens mellan leverantörerna. Den enskilda personen ges i stället möjlighet att välja den leverantör som han eller hon uppfattar tillhandahåller den bästa kvaliteten. Enligt lagen ansvarar kommunen för att kunden får fullödlig information om samtliga leverantörer som det går att välja emellan. För personer som inte väljer ska det finnas ett ickevalsalternativ.



En leverantör som inte blir godkänd som utförare har möjlighet att söka rättelse hos allmän förvaltningsdomstol.

Genom en ändring i socialtjänstlagen blir det möjligt för en nämnd att avvakta med att verkställa ett beslut tills den enskilde kan få tillgång till den leverantör han eller hon önskar.

Stockholms stad har tidigare lämnat ett remissvar angående införandet av lagen om valfrihetssystem, dnr 001-740/2008.

Kommunfullmäktige beslutade i ärende den 18 juni 2001 (utl 2001:72) om införande av valfrihet inom hemtjänsten och i ärende den 5 november 2007 (utl 2007:129) om införande av valfrihet inom vård- och omsorgsboenden för äldre.

Lagen om valfrihet öppnar inte möjligheter för alternativa sätt att konkurrensutsätta verksamheter som idag upphandlas genom entreprenader och som kräver tillgång till specifika lokaler som stadens egna vård- och omsorgsboenden. Dessa upphandlingar enligt LOU kan fortsätta som tidigare och kompletteras av de enskilda platser som köps genom det nya LOV-systemet.

Ärendets beredning

Äldreroteln har remitterat "Lag om valfrihet - Tillämpning i Stockholms stads äldreomsorg" till äldrenämnden, stadsdelsnämnderna Enskede-Årsta-Vantör, Farsta, Hässelby-Vällingby, Kungsholmen, Norrmalm och Östermalm. Ärendet har även remitterats till FAMNA, Almega, Kommunal, SACO, SKTF och Vårdförbundet. Remisstiden är den 24 april 2009. Ärendet har beretts av staben i samråd med avdelningen för strategi och planering. Kommunstyrelsens pensionärsråd och äldrenämndens handikappråd har den 14 april 2009 beretts möjligheter till yttrande i ärendet. Förvaltningsgruppen har behandlat ärendet den 15 april 2009.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Stockholms stad har redan idag valfrihetssystem inom hemtjänst, ledsagning, avlösning och vård- och omsorgsboenden för äldre. Den nya lagen om valfrihetssystem medger vissa förenklingar för såväl staden som leverantörer och staden bör nyttja de möjligheter som den nya lagen ger. Till stora delar kan staden fortsätta att arbeta med samma organisation och samma rutiner som tidigare men i vissa delar behöver justeringar göras, det är framför allt dessa som behandlas i detta ärende. I vissa fall lyfts också frågor som inte innebär någon förändring jämfört med idag, men som ändå är värda att poängteras för att skapa en övergripande bild av arbetet med valfrihet.



De verksamheter som staden erbjuder sina medborgare att välja bland drivs dels i egen regi, dels som entreprenad och slutligen i form av privata verksamheter. Den nya lagen om valfrihet innebär inga förändringar i stadens arbete med egen regi och entreprenader.

Organisation och ansvarsfördelning

Enligt reglementet för äldrenämnden ska nämnden förvalta stadsövergripande ramavtal avseende vård- och omsorgsboende, hemtjänst och liknande inom äldreomsorgen efter uppdrag av kommunstyrelsen. I uppdraget att förvalta ramavtalen ingår även att göra uppföljningar. Äldreförvaltningen förutsätter att förvaltningen även framöver kommer att arbeta med upphandlingar på ett motsvarande sätt som görs idag.

Det är idag äldreförvaltningen som, på uppdrag av stadsdirektören, genomför stadens upphandlingar av privata utförare inom hemtjänst, ledsagning och avlösning samt enstaka platser inom särskilda boenden enligt LOU. Inför varje upphandling har antalet upphandlade privata utförare inom hemtjänst, ledsagning och avlösning ökat.

Enligt stadsledningskontorets förslag har stadsdirektören rätt att fastställa förfrågningsunderlagen och att godkänna utförare. Äldreförvaltningen anser att förslaget är positivt, då det effektiviserar upphandlingsprocessen.

Syftet med LOV är att fler privata aktörer ska kunna komma in på marknaden. Anbud kommer att komma in kontinuerligt under året och behandlas och godkänns vid ett antal tidpunkter under året. En konsekvens av detta är att det administrativa arbetet kommer att öka.

Äldreförvaltningen administrerar och förvaltar även idag upphandlingar av privata utförare inom ledsagning och avlösning. Målgruppen består huvudsakligen av yngre personer under 65 år. Förvaltningen anser att det bör utredas om socialtjänst- och arbetsmarknadsnämnden är mer lämplig att genomföra dessa upphandlingar.

Ickevalsalternativ

Den nya lagen kräver att kommunen som tillämpar lagen har ett ickevalsalternativ för de fall den äldre inte kan eller vill välja utförare. Äldreförvaltningen anser att när det gäller boende så ska närhetsprincipen gälla, oavsett regiform. Vad avser hemtjänst och akuthjälpsdelar förvaltningen uppfattningen att upphandling bör ske



via LOU. Förvaltningen delar uppfattningen att upphandlingen bör uppdelas geografiskt över staden.

Kvalitetskrav

Övergången till ett valfrihetssystem enligt LOV medför i sig inga förändringar i stadens kravnivåer jämfört med när upphandling sker enligt LOU. Äldreförvaltningen har tillsammans med stadsledningskontoret under ett antal år utvecklat de krav som ställs på utförarna och metoder har också utvecklats för att följa upp kraven under avtalstiden.

Förfrågningsunderlag

Äldreförvaltningen har för upphandling enligt LOU fyra olika förfrågningsunderlag - ett avseende privata utförare inom hemtjänst, ett för privata utförare ledsagning och avlösning, ett för enstaka platser på vård- och omsorgsboenden samt ett för korttidsvård och profilboenden. Vad avser verksamheter som inte ingår i ett valfrihetssystem kommer dessa upphandlingar fortsättningsvis även att ske enligt LOU som t.ex. korttidsvård utomlands, korttidsvård och profilboenden.

Vid övergång till LOV måste det fortfarande vara tre olika förfrågningsunderlag beroende på verksamhet.

Enligt stadsledningskontorets förslag ska annonsering enligt LOV ske den 1 september 2009. Detta medför att förfrågningsunderlag enligt LOV och LOU för ickevalsalternativ ska vara klara tills dess. Äldreförvaltningen kommer i samarbete med stadsledningskontoret att ta fram dessa förfrågningsunderlag. Mycket av de krav som framgår i LOU:s förfrågningsunderlag bör även kunna vara giltiga i förfrågningsunderlaget för LOV.

Vad som behöver kompletteras vid upphandling enligt LOV är bl.a. att fastställa vid vilka tidpunkter under året olika aktiviteter ska ske. Vid vilka tidpunkter ska anbuden lämnas in, från när gäller godkända utförare m.m.

Godkännandeprocess

För att kunna hantera ansökningar och information om godkända leverantörer föreslår stadsledningskontoret att staden beslutar om nya leverantörer vid fastställda tidpunkter under året. Hanteringen av ansökningarna och informationen kommer att öka och därför förordar äldreförvaltningen att upphandlingar vid fyra tillfällen per år är mest lämpligt.



Avtalstider

När tjänster upphandlas enligt LOU ska avtalstiden anges i förfrågningsunderlaget. Oftast sker detta i form av en fastslagen avtalstid i kombination med ett eller två års förlängningsmöjlighet. Idag gäller för hemtjänst, ledsagning och avlösning avtalstid på ett år med möjlighet till förlängning ett plus ett år. Vad avser enstaka platser på vård- och omsorgsboenden är avtalstiden två år med två plus två års förlängningsmöjlighet. Förvaltningen anser att motsvarande avtalstider avseende LOV bör kunna tillämpas.

De avtal som äldreförvaltning idag förvaltar enligt LOU och som berörs av övergången till LOV löper ut enligt följande:

- Hemtjänst, ledsagning och avlösning den 31 mars 2010.
- Enstaka platser på vård- och omsorgsboenden den 30 juni 2010 om avtalet inte förlängs.

Övergången från LOU till LOV gäller enligt ovanstående om inte den privata utföraren väljer att omfattas av LOV innan det befintliga avtalet går ut. Detta medför att upphandling enligt LOV kommer att ske innan befintliga avtal löper ut, vilket innebär förvaltning av två parallella avtal med olika krav. Detta är resurskrävande och därför anser äldreförvaltningen att det är en fördel om flertalet av de privata utförarna väljer upphandling enligt LOV.

Uppföljning och hävning av avtal

Det är aldrig acceptabelt att vare sig kommunalt driven eller enskilt driven verksamhet gör sig skyldig till lagbrott eller brister i kvalitet. En god uppföljning är nödvändig som garant såväl för kvalitet som för ekonomiskt korrekt underlag när allt fler utförare bedriver kommunalt finansierad verksamhet.

Äldreförvaltningen genomför idag återkommande uppföljningar av nuvarande hemtjänstutförare och utförare som tillhandahåller enstaka platser i särskilda boenden vad avser seriositet i ekonomiskt och juridiskt hänseende samt kvaliteten i deras tjänster.

Äldreförvaltningen har utvecklat uppföljningen av de upphandlingar äldrenämnden idag administrerar. Förvaltningen anser att olika modeller och metoder för uppföljning bör vidareutvecklas för att garantera en god vård och omsorg för den äldre.



Behov av systemstöd

Övergången från upphandling enligt LOU till en LOV-process innebär vissa nya moment som kräver ett administrativt stöd för att staden ska kunna garantera kvaliteten i sitt arbete med valfrihet.

Äldreförvaltningen instämmer i att administrationen av upphandlingarna och avtalen kräver systemstöd. En skillnad med LOV är att staden kommer att ha ett stort antal utförare, vilka kommer att ha olika avtalstider beroende på när de blev godkända.

Äldreförvaltningen har i uppdrag att i samarbete med stadsledningskontoret utveckla ett administrativt stödsystem för avtalsförvaltning.

Tilläggstjänster

I samband med den nya lagen om valfrihet föreslås inga förändringar i kommunernas kompetens avseende att sälja tilläggstjänster till de äldre. Det innebär att det, liksom tidigare, är möjligt för de privata utförarna att erbjuda tjänster som kompletterar det biståndsbeslut som den äldre har, medan detta inte är tillåtet för de kommunala utförarna.

Äldreförvaltningen delar stadsledningskontorets uppfattning om att ingen förändring av förhållningssättet till tilläggstjänster bör genomföras. De brukare som önskar tilläggstjänster får göra upp med den privata hemtjänstutföraren om detta och utföraren debiterar den enskilde direkt för eventuella tilläggstjänster.

Information och kommunikation

Enligt LOV ska den upphandlande myndigheten lämna information till enskilda om samtliga leverantörer som myndigheten tecknat avtal med inom ramen för valfrihetssystemet. Informationen ska vara saklig, relevant, jämförbar, lättförståelig och lättillgänglig.

Eftersom staden redan idag tillämpar valfrihet inom hemtjänst, ledsagning, avlösning och vård- och omsorgsboenden har staden redan utvecklat informationskanaler på detta område. Framför allt används "Jämför service" på stadens hemsida för att sprida information till medborgarna. Äldreförvaltningen anser att den information som publiceras och som lämnas till den äldre som ska välja ska uppfylla de krav som lagen och staden ställer på informationen.



En viktig funktion för äldre är att rätt information finns vad avser utförarna. Detta blir särskilt viktigt då nya utförare godkänns och andra faller ifrån vid ett flertal tillfällen under året. Detta ställer extra stora krav på att uppdateringar sker snabbt i t.ex. Jämför service så att informationen alltid är aktuell.

Ekonomiska konsekvenser

Syftet med införandet av LOV är att fler privata utförare ska komma in på marknaden. Detta innebär att äldreförvaltningen får ökad administration och förvaltning av avtal. Detta gäller såväl själva upphandlingsförfarandet som uppföljningar. Vad avser uppföljningar anser förvaltningen att olika modeller och metoder för uppföljning bör vidareutvecklas för att säkerställa såväl den verksamhetsmässiga kvaliteten som seriositeten hos utförarna i ekonomiska och juridiska hänseenden.

Därutöver kommer vissa verksamheter som inte ingår i valfrihetssystemet att fortsättningsvis även upphandlas enligt LOU. En konsekvens av detta är att förvaltningen kommer att administrera och förvalta två olika upphandlingsprocesser. Detta är resurskrävande och därför anser förvaltningen att ett stödsystem är nödvändigt för att kunna administrera och förvalta avtalen. För att kunna möjliggöra det utökade åtagandet vad avser upphandlingar anser äldreförvaltningen att ökade resurser bör tillföras verksamheten.

Bilagor

1. Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande ”Lag om valfrihet – tillämpning i Stockholms stads äldreomsorg”